



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého, soudkyně Jiřiny Chmelové a soudce Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **MASTER IT Technologies, a.s.**, se sídlem Výstavní 1928/9, Ostrava, zastoupena Mgr. Markem Šimkou, advokátem se sídlem Moravské náměstí 754/13, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, za účasti: **Statutární město Ostrava**, se sídlem Prokešovo nám. 8, Ostrava, zastoupena Mgr. Milanem Šebestou, advokátem se sídlem Jana Babáka 2733/11, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 2. 2025, č. j. 29 Af 17/2024-340,

t a k t o :

Kasační stížnost **s e z a m í t á .**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně se žalobou podanou ke Krajskému soudu v Brně domáhá zrušení rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 14. 2. 2024, č. j. ÚOHS-05140/2024/161. V řízení před krajským soudem podala žalobkyně návrh na vydání následujícího předběžného opatření:

I. Statutárnímu městu Ostrava jako osobě zúčastněné na řízení se ukládá zákaz uzavřít smlouvu na plnění veřejné zakázky s názvem „Zvýšení propustnosti křižovatek v Ostravě – rozšíření telematických systémů“, ev. č. zakázky ve VVZ: Z2024-056131, a to s jakýmkoli subjektem.

II. Statutárnímu městu Ostrava jako osobě zúčastněné na řízení se ukládá zákaz uveřejnit v Registru smluv smlouvu případně uzavřenou v zadávacím řízení na zadání veřejné zakázky s názvem „Zvýšení propustnosti křižovatek v Ostravě – rozšíření telematických systémů“, ev. č. zakázky ve VVZ: Z2024-056131.

III. Pro případ, že v zadávacím řízení na zadání veřejné zakázky s názvem „Zvýšení propustnosti křižovatek v Ostravě – rozšíření telematických systémů“, ev. č. zakázky ve VVZ: Z2024-056131, byla s vybraným dodavatelem platně a účinně uzavřena smlouva na plnění této veřejné zakázky, se statutárnímu městu Ostrava jako osobě zúčastněné na řízení ukládá zákaz plnění takové smlouvy, tj. zakazuje se, aby od vybraného dodavatele přijímalo jakékoli plnění či mu poskytovalo jakékoli pokyny, součinnost či protiplnění pro plnění uvedené smlouvy.

[2] Žalobkyně návrh na vydání předběžného opatření odůvodnila tím, že po velmi dlouhou dobu vede řízení o přezkumu postupu Statutárního města Ostrava vystupujícího v této věci jako osoba zúčastněná na řízení (dále jen „zadavatel“) při zadávání veřejné zakázky původně označené jako „Podpora veřejné dopravy“. V daném řízení zadavatel rozhodl dne 30. 4. 2015 o výběru nejvhodnější nabídky, kterou podala žalobkyně, a zastupitelstvo zadavatele následně rozhodlo o uzavření smlouvy s ní. V důsledku uplynutí zákonných blokačních lhůt však k uzavření smlouvy nedošlo a zadavatel zadávací řízení později zrušil. Žalobkyně se proti tomuto postupu zadavatele u žalovaného již řadu let brání, žalovaný však neustále rozhoduje v její neprospěch. Rozhodnutí žalovaného opakovaně přezkoumávaly jak krajské soudy, tak Nejvyšší správní soud. Krajský soud rozhodnutí (předsedy) žalovaného dvakrát zrušil, nyní je věc u krajského soudu projednávána již potřetí. V mezidobí zadavatel zahájil nové zadávací řízení na veřejnou zakázku „Zvýšení propustnosti křižovatek v Ostravě – rozšíření telematických systémů“. Podle žalobkyně má tato veřejná zakázka totožný předmět jako původní veřejná zakázka „Podpora veřejné dopravy“. Žalobkyně se tohoto nového řízení proto neúčastní a považuje jej za duplicitní a nezákonné. Současně má za to, že uzavřením smlouvy v tomto novém řízení hrozí faktické zmaření účelu soudního přezkumu původního zadávacího řízení, neboť by již nebylo možné realizovat zakázku, v níž byla původně vybrána jako vítězný uchazeč. Vydání předběžného opatření proto považuje za nezbytné k ochraně svých práv a k zachování smyslu a efektivity soudního přezkumu.

[3] Krajský soud usnesením uvedeným v záhlaví návrh na vydání předběžného opatření odmítl, protože žalobkyně ke dni podání návrhu nesložila kauci podle § 272b odst. 1 zákona č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek (dále jen „ZZVZ“). Nesouhlasil se žalobkyní v tom, že na posuzovanou věc povinnost složit kauci nedopadá, protože původní zadávací řízení bylo vyhlášeno před účinností zákona č. 166/2023 Sb., který do ZZVZ zavedl povinnost složit kauci spolu s návrhem na vydání předběžného opatření. Neztotožnil se ani s argumentem, že podle čl. II bodu 1 přechodných ustanovení zákona č. 166/2023 Sb. se řízení dokončí podle dosavadních právních předpisů. Krajský soud ustanovení vyložil tak, že se vztahuje pouze na řízení před žalovaným, nikoliv na řízení před soudem. Proto se uplatní princip nepravé retroaktivity, což je obecné pravidlo

pokračování

pro posuzování procesních norem. K tomu poukázal zejména na náleze Ústavního soudu ze dne 12. 12. 2005, sp. zn. I. ÚS 662/03.

II. Kasační stížnost a následná vyjádření

[4] Proti usnesení krajského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Stěžovatelka namítá, že přechodné ustanovení čl. II bodu 1 zákona č. 166/2023 Sb. v jejím případě vylučuje, aby měla povinnost platit kauci. Podle krajským soudem citovaného nálezu Ústavního soudu se může nová právní úprava aplikovat na existující právní vztahy pouze tehdy, jestliže přechodné ustanovení nepamatuje na specifické řešení určité dílčí konkrétní situace. Stěžovatelka upozornila na to, že přechodná ustanovení zákona č. 166/2023 Sb. výslovně upravují situace *již zahájeného přezkumu postupu zadavatele a práv a povinností s tím souvisejících*. Stěžovatelce nemůže být dáváno k tíži, že zákonodárce nezmínil v přechodných ustanoveních výslovně § 272b ZZVZ. Závěrem odkázala na čl. 2 směrnice 89/665/EHS, podle kterého má přezkumné řízení rozdělené mezi různé orgány tvořit jeden celek. Umělé rozdělení řízení před žalovaným a soudem zasahuje do stěžovatelčiných práv na účinnou obranu. Vedle toho stěžovatelka uvedla, že je nová právní úprava sama o sobě protiústavní, neboť ji jako dodavatele výrazně znevýhodňuje oproti zadavateli.

[5] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s názorem krajského soudu. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu uvedl, že § 272b ZZVZ nepovažuje za protiústavní. Jedná se o ustanovení procesní, u něhož platí zásada nepravé retroaktivity, neboť přechodné ustanovení k této právní úpravě neexistuje. Výklad stěžovatelky, že pod pojem „řízení o přezkoumání úkonů zadavatele“ uvedený v čl. II bodu 1 zákona č. 166/2023 Sb. je nutno podřadit i soudní přezkum, považuje za nesprávný. Díkce předmětného ustanovení je podle něj jasná a hovoří toliko o „přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže“. Tento termín je specifickým označením přezkumného řízení upraveného zákonem, a přechodné ustanovení se tak vztahuje jen na řízení vedené Úřadem.

[6] Stěžovatelka v replice uvedla, že s názorem žalovaného nesouhlasí. Rozdělení přezkumného řízení na fázi před žalovaným a před soudem považuje za umělé. Zdůraznila, že podle přechodných ustanovení se má řízení zahájené před účinností novely podle dosavadních pravidel i dokončit. Tento pokyn by však nebyl dodržen, pokud by soud aplikací nových pravidel (odmítnutím návrhu na předběžné opatření pro nesložení kauce) způsobil, že odpadl předmět správního řízení uzavřením smlouvy. Tím by totiž na výsledek správního řízení měla přímý vliv aplikace nových pravidel v řízení soudním, a řízení by tak nebylo dokončeno podle původní úpravy. Takové tříštění účinků novely zákonodárce podle stěžovatelky nezamýšlel. Závěrem doplnila, že i kdyby soudy považovaly obě řízení za oddělená, přechodné ustanovení se na ni vztahuje i tak, neboť výslovně stanoví, že i „*práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle zákona č. 134/2016 Sb. ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona*“. Právo podat žalobu a žádat v ní o předběžné opatření je podle stěžovatelky právě takovým souvisejícím právem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[8] Kasační stížnost **není důvodná**.

[9] Spornou otázkou je, zda se povinnost složit kauci u soudu společně s návrhem na předběžné opatření, zakotvená v ZZVZ novelou zákona č. 166/2023 Sb. s účinností od 16. 7. 2023 vztahuje i na stěžovatelku, která se brání proti zrušení zadávacího řízení zahájeného ještě před účinností této novely.

[10] Podle § 272b odst. 1 ZZVZ *[s] návrhem na předběžné opatření u správního soudu složí účastník řízení soudu kauci ve stejné výši, v jaké měla být kauce složena v řízení před Úřadem v téže věci. Pokud není kauce složena nejpozději v den doručení návrhu na předběžné opatření, soud nařízení předběžného opatření odmítne.*

[11] Podle přechodného ustanovení čl. II odst. 1 zákona č. 166/2023 Sb. platí, že *[z]adávání veřejných zakázek, soutěže o návrh a řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zahájené přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se dokončí a práva a povinnosti s nimi související se posuzují podle zákona č. 134/2016 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.*

[12] Nejvyšší správní soud se v návaznosti na argumentaci stěžovatelky nejprve zabýval tím, zda lze výše citovaný novelizační bod čl. II odst. 1 vykládat tak, že v sobě zahrnuje jak řízení správní, tak i na něj navazující řízení soudní. Pokud by tomu tak bylo, ustanovení § 272b ZZVZ (ve znění účinném od 16. 7. 2023) by nebylo možné aplikovat. Výkladem přechodných ustanovení v obdobných situacích se Nejvyšší správní soud již ve své judikatuře dříve zabýval (např. rozsudek NSS ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010-240, č. 2351/2011 Sb. NSS, zejm. body 23 a násl. nebo nejnověji usnesení NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 96/2024-96). Podle výše citované judikatury je třeba se vedle samotné textace zabývat rovněž systematikou, smyslem, účelem i legislativní historií vykládaného ustanovení.

[13] Podle stěžovatelky je pojem „*řízení o přezkoumání úkonů zadavatele*“ třeba vykládat extenzivně tak, aby zahrnoval i navazující řízení před soudem. Tomuto výkladu však brání již samotná textace a systematika ZZVZ. Přechodné ustanovení v čl. II odst. 1 zákona č. 166/2023 Sb. totiž výslovně hovoří o „*řízení o přezkoumání úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže*“ (zvýrazněno soudem). I samotné členění zákona pak rozlišuje *řízení o přezkoumání úkonů zadavatele* (část třináctá, hlava druhá, díl druhý, § 249 - § 272) od *řízení o žalobách proti rozhodnutí úřadu* (část třináctá, hlava třetí, § 272a - § 272c). První uvedená část zákona se zabývá výlučně přezkumem úkonů zadavatele

pokračování

ve správním řízení před žalovaným. Naopak druhá uvedená část upravuje specifickou úpravu řízení před soudem.

[14] Jinou odpověď nedává ani důvodová zpráva k zákonu č. 166/2023 Sb., která k přechodnému ustanovení uvádí: „*Pokud byly zadávací řízení, soutěž o návrh nebo přezkum úkonů zadavatele Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže zahájeny před nabytím účinnosti této novely, řídí se tyto postupy pravidly stanovenými v zákoně o zadávání veřejných zakázek přede dnem nabytí účinnosti novely.*“ I důvodová zpráva tedy kopíruje textaci zákona a uvádí výčet postupů, na které se přechodné ustanovení vztahuje. Žádný z těchto postupů nezahrnuje řízení před správními soudy. Za těchto okolností je nutno dovodit, že pokud by zákonodárce skutečně zamýšlel vztáhnout pravidlo o dokončení řízení podle dosavadních předpisů i na navazující soudní řízení, nepochybně by tak v přechodných ustanoveních výslovně učinil (srov. obdobně usnesení NSS ze dne 26. 6. 2024, č. j. 8 As 96/2024-96, bod 20).

[15] Nejvyšší správní soud se neztotožnil ani s alternativní argumentací stěžovatelky, že by řízení před soudem mělo být považováno za „*právo související*“ s přezkumem u Úřadu. Formulace „*práva a povinnosti s nimi související*“ je běžnou součástí přechodných ustanovení. Z judikatury však nevyplývá, že by z ní správní soudy implicitně dovozovaly její působnost i na řízení soudní (srov. výše citované usnesení NSS, č. j. 8 As 96/2024-96). Souvisejícími právy a povinnostmi se zde totiž rozumí ty, které vznikají a realizují se v rámci daného správního řízení. Právo na soudní ochranu má však zcela jinou povahu. Z ustálené judikatury vyplývá, že „*právní ochrana poskytovaná správními soudy je ochranou originální a není pokračováním správního řízení*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 26. 8. 2008, č. j. 7 Afs 54/2007-62, č. 1742/2009 Sb. NSS). Podáním žaloby se zahajuje nové řízení, a to před krajským soudem. Soudní řízení není pouze další fází řízení správního, resp. není pokračováním řízení správního, a tedy nemůže být vnímáno jako další úkon ve správním řízení (rozsudek NSS ze dne 31. 8. 2025, č. j. 7 As 126/2025-21, bod 12).

[16] Na výše uvedených závěrech nemůže nic změnit ani námitka stěžovatelky, že dochází k nezamýšlenému „*tříštění*“ účinků novely, neboť zákonodárce chtěl retroaktivní účinky novely vyloučit, pouze k tomu zvolil ne zcela jednoznačnou formulaci. Jak však Nejvyšší správní soud vyložil výše, text přechodného ustanovení je naopak zcela jednoznačný a pro stěžovatelkou prosazovaný extenzivní výklad v něm není prostor. Paradoxně je to přitom právě stěžovatelka, kdo se snaží o „*tříštění*“ nové úpravy. Domáhá se totiž přezkumu na základě § 272b odst. 4 ZZVZ, který jí umožňuje podat nynější kasační stížnost, zatímco aplikaci odstavce 1 téhož ustanovení odmítá. Právo podat kasační stížnost proti tomuto typu usnesení přitom zavedla tatáž novela zákona č. 166/2023 Sb. Právní normu je však nutné aplikovat jako nedělitelný celek, se všemi právy i povinnostmi, které zakládá.

[17] Stěžovatelka dále poukazuje na to, že jí zastávaný názor na výklad sporné právní úpravy by měl vyplývat z čl. 2 směrnice 89/665/EHS ze dne 21. 12. 1989, o koordinaci právních a správních předpisů týkajících se přezkumného řízení při zadávání veřejných zakázek na dodávky a stavební práce (dále jen „*směrnice*“). Podle její argumentace by přezkumné řízení před žalovaným a následné soudní řízení mělo tvořit jeden celek. Ten je pak v ZZVZ uměle roztržěn do dvou řízení. S tímto názorem se Nejvyšší správní soud

také neztotožňuje. Směrnice obecně stanovuje cíl zajistit účinný a rychlý přezkum rozhodnutí zadavatelů, avšak zároveň ponechává členským státům širokou procesní autonomii při volbě konkrétních prostředků k dosažení tohoto cíle. Soudní dvůr EU k tomu v bodě 72 rozsudku ze dne 14. 7. 2022, ve spojených věcech C-274/21 a C-275/21, *EPIC Financial Consulting Ges.m.b.H. proti Rakouské republice a Bundesbeschaffung GmbH*, uvedl: „Je třeba připomenout, že čl. 1 odst. 1 a 3 směrnice 89/665 ukládá členským státům v souvislosti se zadáváním veřejných zakázek povinnost přijmout opatření nezbytná k zajištění možnosti účinného a co nejrychlejšího přezkumu rozhodnutí veřejných zadavatelů neslučitelných s unijním právem a k zajištění, aby bylo přezkumné řízení dostupné každé osobě, která má nebo měla zájem na získání určité zakázky, a v důsledku domnělého protiprávního jednání vznikla nebo brozí škoda. Tato směrnice tak ponechává členským státům diskreční pravomoc při výběru procesních záruk, jež předvídá, a s nimi souvisejících formálních náležitostí.“ I s ohledem na citovaný rozsudek nelze činit závěr, který předkládá stěžovatelka. Požadavek na prolnutí správního řízení a řízení před soudem do řízení jediného ze směrnice nevyplývá.

[18] K poukazu stěžovatelky na neústavnost § 272b ZZVZ Nejvyšší správní soud konstatuje, že možnému znevýhodnění uchazečů oproti zadavatelům stanovením povinnosti složit kauci i v řízení před soudem se již vyjadřoval. V rozsudku ze dne 10. 7. 2024, č. j. 1 As 63/2024-55, uvedl, že: „Prostřednictvím složení kauce zákonodárce tedy po navrhovateli předběžného opatření požaduje, aby skrze peněžní výdaj prokázal kvalifikovaný zájem na věcném přezkumu veřejné zakázky správním soudem a své přesvědčení o nezákonnosti napadených úkonů zadavatele.“ V tomto rozsudku rovněž Nejvyšší správní soud vysvětlil, že složená kauce připadá státu pouze v případě věcného zamítnutí žaloby, ve všech ostatních případech se navrhovateli vrátí, což znamená, že peněžní prostředky úspěšného žalobce budou vynaloženy pouze dočasně. Nelze se tak ztotožnit se stěžovatelkou, že cílem právní úpravy je znevýhodnění uchazečů prostřednictvím zvýšení finančních nákladů. Naopak zavedení povinnosti složit kauci lze chápat jako ochranu zadavatele a vítězného dodavatele proti jednoduchému blokování ukončených zadávacích řízení (srov. bod 22 stejného rozsudku). Nejvyšší správní soud rovněž v rozsudku ze dne 20. 6. 2024, č. j. 10 As 70/2024-69, bod 20, uvedl, že povinnost složit kauci není v rozporu s právem na soudní ochranu obsaženým v čl. 36 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 47 Listiny základních práv EU. Tento rozsudek přitom již obstál v přezkumu Ústavním soudem, jelikož ústavní stížnost proti němu byla odmítnuta usnesením ze dne 24. 9. 2024, sp. zn. III. ÚS 2342/24.

IV. Závěr a náklady řízení

[19] Nejvyšší správní soud na základě shora uvedených závěrů neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[20] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v rozhodnutí o žalobě. Řízení o kasační stížnosti proti procesnímu rozhodnutí krajského soudu je totiž vnořeno do řízení o žalobě (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 29. 11. 2023, č. j. 5 As 84/2022-30, č. 4554/2024 Sb. NSS, bod 50).

pokračování

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. listopadu 2025

Milan Podhrázký
předseda senátu